

## **CARENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS DE BIENESTAR EN ESPAÑA**

Manuel Pérez Yruela. Profesor de Investigación de Sociología del CSIC. Director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA).

### Referencia:

Pérez Yruela, M.(1994) “Carencias sociales y políticas de bienestar en España”, *Temas para el Debate*, 104, 26-31. ISSN: 1134-6574.

Suele decirse que los tres servicios públicos básicos sobre los que se asienta el Estado de Bienestar son la educación, la sanidad y los denominados servicios sociales, que junto con las pensiones y las prestaciones por desempleo constituyen el grueso de lo que se denomina, más o menos indistintamente, el gasto social, los beneficios sociales o los gastos para prestaciones y protección social. Para ser precisos, los servicios sociales se entienden aquí como el conjunto de prestaciones y servicios principalmente destinados a las familias, a los hogares y personas pobres o con bajos ingresos, a las personas con enfermedades o discapacidades que les impiden trabajar, a las personas mayores que, además de las pensiones, necesitan otro tipo de asistencia, o a colectivos en los que se agrava el riesgo de exclusión como inmigrantes, refugiados, minorías étnicas y otros. En este trabajo me voy a referir sobre todo a los servicios sociales así entendidos y a las necesidades a las que atienden, además de hacer ciertas referencias a aspectos generales de carácter económico del conjunto del gasto social.

Desde el punto de vista de las políticas públicas destinadas a la atención a necesidades sociales, como las citadas antes para delimitar el ámbito de los servicios sociales, puede decirse que en España existe un abanico de políticas, más o menos concretas, que en teoría cubren una gama muy amplia de situaciones de necesidad. Entre los servicios sociales comunitarios y especializados que prestan las administraciones locales y las comunidades autónomas, que son la mayor parte, y los que gestiona la administración central (como por ejemplo las nuevas ayudas a la familia recientemente creadas que administra la Agencia Tributaria), pueden encontrarse programas para atender casi cualquier tipo de necesidad, o prestar ayuda a los ciudadanos y familias que lo necesitan para evitar que caigan en la exclusión o la marginación social. Cuestiones muy diferentes son, sin embargo, el que estos programas dispongan de los recursos suficientes para cubrir todas las situaciones a las que potencialmente deben atender, o que el entramado institucional, desde las normas que los regulan hasta las organizaciones que los aplican, permita la calidad y eficacia

exigible en la prestación de esos servicios. En ambos casos creo que la respuesta es más bien negativa.

En cuanto a los recursos disponibles, España destina a gastos sociales en general una proporción apreciablemente menor que la media de la UE y que los países grandes de la UE con los que puede compararse. Según la base de datos sobre gasto social de la OCDE (incluye pensiones, gasto sanitario, servicios sociales y excluye educación), que es una de las fuentes más utilizadas para estas estimaciones, la proporción del gasto social en España con relación al PIB en 1998, últimos datos publicados, fue del 19,7 % frente a la media de la Unión Europea (UE-15) que era del 24,5 %. En ese mismo año, Alemania destinó el 27,3%, Francia el 28,8%, Italia el 25,1%, el Reino Unido el 24,7% y Suecia el 31%. Esta diferencia ha aumentado ligeramente desde 1986 (fecha de la entrada de España en la entonces CE), que era entonces de 4,3 puntos porcentuales, hasta los 4,8 de 1998, alcanzando el diferencial su valor menor en 1993 con 3,3 puntos. No ha habido reducción de la distancia en este período, pese a haberlo habido en otras magnitudes como, por ejemplo, en la renta por persona. Para acercar más esta comparación a la actualidad, puede utilizarse otra fuente que ofrece datos más recientes. La publicación *50 años de cifras sobre Europa, 1952-2001* (Comisión Europea, 2003. Luxemburgo: Oficina para las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, pág. 59) recoge que la proporción sobre el PIB de los gastos en prestaciones y protección social, concepto similar aunque no idéntico al utilizado por la OCDE, fue en el año 2000 del 26,2% para el conjunto de la UE-15 y del 19,6% para el caso de España, lo que indica que la diferencia en el gasto se sigue manteniendo.

Bajo el simple razonamiento de que las necesidades sociales en España no eran en 1986, ni son ahora, menores que las de esos otros países, parece evidente que los recursos disponibles para atenderlas son comparativamente insuficientes. Obviamente, el crecimiento de la riqueza en estos años ha hecho que las cantidades destinadas a estas políticas hayan aumentado y la situación sea ahora también relativamente mejor, aunque siga siendo insuficiente.

De nuevo, las cifras de gasto comparadas entre España y la UE pueden servir para estimar las carencias que tenemos de manera más específica. En la tabla adjunta se recoge el gasto social total y el de algunos de los conceptos relevantes que lo componen, según la OCDE. Puede verse que las mayores diferencias respecto a la media de la UE en el gasto destinado a atender necesidades sociales se dan en las ayudas a las familias, a las personas mayores y a las que tienen más bajo nivel de ingresos o están en riesgo de

exclusión, mientras que el gasto en pensiones y atención sanitaria está más próximo a la media de la UE, con pequeñas diferencias.

**GASTO SOCIAL EN LA UE, ESPAÑA, FRANCIA, ITALIA Y ALEMANIA, COMO % DEL PIB, PARA VARIOS  
CONCEPTOS Y AÑOS**

CONCEPTO	Año 1986					Año 1998				
	CE-12	España	Francia	Italia	Alemania	UE-15	España	Francia	Italia	Alemania
Gasto social total (90)	22,0	17,7	26,4	21,3	20,9	24,5	19,7	28,8	25,1	27,3
Pensiones (1)	5,9	5,7	8,7	9,4	8,2	8,2	8,1	10,6	12,8	10,5
Salud (11)	5,4	4,3	6,4	5,3	6,1	5,9	5,4	7,3	5,5	7,8
Ayudas a las familias(7+8)	1,5	0,3	2,6	0,8	1,6	2,1	0,4	2,7	0,9	2,7
Ayudas personas mayores (5)	0,53	0,08	0,67	0,20	0,33	0,97	0,29	0,66	0,17	0,75
Ayudas a hogares pobres y colectivos en riesgo de exclusión (13)	0,43	0,04	--	--	0,39	0,39	0,14	0,40	0,00	0,61

FUENTE: Elaborado a partir de *OECD, 20 YEARS OF SOCIAL EXPENDITURE, 1980-1998. THE OECD DATABASE. Edición de 2001.*

Entre paréntesis figuran los programas de la base de datos a los que corresponde cada concepto.

-- Sin datos

Tomando conjuntamente el gasto de los tres últimos conceptos, que son un buen ejemplo para el argumento principal de este trabajo, el gasto en España fue en 1986 casi seis veces menor que el de la CE-12, y en 1993 y 1998 ha sido aproximadamente cuatro veces menor. En Francia, Italia y Alemania ha sido mayor en todos los años. Esto da una idea de que un problema muy importante de la política social sigue siendo la menor aportación de financiación pública para estas finalidades. Salvadas las distancias, se trata de una situación similar a la que ocurre con el gasto público en investigación, que en España viene siendo también inferior al de la media europea, y eso explica parte importante de las carencias que tenemos en ese aspecto.

Al margen de la apreciación general de que el gasto social es insuficiente, es más complejo concretar en qué medida quedan desatendidas necesidades sociales concretas a partir de estimaciones sobre la magnitud y extensión de los problemas a atender. La dispersión y escasez de los datos disponibles para al ámbito nacional sobre cuantificación precisa de estas necesidades o carencias sociales, hace difícil ofrecer en poco espacio información precisa sobre ello. Hay casos de Comunidades Autónomas, como el País Vasco o Navarra, en los que se vienen investigando las condiciones de vida de la población para cuantificar las necesidades. En Andalucía, el IESA-CSIC ha

hecho en 2003 una encuesta de condiciones de vida, con muestra representativa para el nivel provincial, que también permitirá cuantificar necesidades. También hay estimaciones sectoriales, como las que ha hecho Rodríguez Cabrero sobre el problema de la dependencia, o las que se vienen haciendo sobre la pobreza en el ámbito nacional (Cáritas, FOESSA, Eurostat, ECB ) o en el ámbito regional (las citadas del País Vasco y Navarra, o las del IESA-CSIC para Andalucía y Asturias). En cualquier caso, son conocidas las carencias manifiestas en temas como los siguientes: plazas disponibles en guarderías públicas para edades entre 1 y 3 años; ayudas a la familia para hacer compatible la vida laboral y familiar; plazas disponibles en residencias para ancianos con necesidad de asistencia continuada; cobertura de la ayuda a domicilio también para mayores; insuficiencia económica en algunas Comunidades Autónomas para atender todas las peticiones de salario social y erradicar la pobreza y la exclusión; insuficiencia de las ayudas a las familias para la atención de enfermos mentales u otros casos de incapacidad. Todas estas carencias acaban siendo cubiertas, en el mejor de los casos, por las familias, sobre las que recae un peso muy importante en materia de atención a necesidades sociales. O simplemente no se cubren.

El tema de la pobreza, que debe estar entre los objetivos más importantes de la política social, merece cierta atención. En España la pobreza sigue existiendo. Es cierto que la pobreza absoluta ha desaparecido prácticamente, pero no así la pobreza relativa, y dentro de ella la pobreza grave y severa (quienes tienen rentas inferiores al 35 % de la renta media), que continúa afectando a un número significativo de familias. La estimación de las cifras de pobreza es un tema debatido sobre el que no siempre hay acuerdo. En especial, las cifras pueden variar según la referencia que se utilice para la renta media a partir de la cual se estima el nivel de pobreza. Si se utiliza la renta media de España, las cifras de pobreza tienden a ser menores en las Comunidades con rentas más altas y mayor en las que tienen niveles más bajos de renta. Por otra parte, esa comparación refleja mal el hecho de que la mayor parte de los ciudadanos desarrollan su vida en un ámbito más reducido que el nacional, de modo que puede ser una referencia más adecuada considerar la renta de ese otro ámbito (por ejemplo, el ámbito regional) en vez de la renta media española. Con este criterio de considerar como referencia la renta media regional, el IESA-CSIC ha hecho estimaciones de pobreza para Andalucía y Asturias. Para la política social es muy importante conocer las cifras de pobreza para el ámbito de cada Comunidad Autónoma e incluso para el ámbito local. De nuevo hay que señalar que no se está haciendo el esfuerzo de investigación necesario para ello,

pese a los casos señalados antes. En cualquier caso, puede servir como indicador la estimación hecha por Eurostat a partir del panel de hogares de la UE. Según los últimos datos publicados en su página web, la población en riesgo de pobreza en 1999 en la UE era el 15% y en España el 19% (medida como población con renta inferior al 60% de la mediana de la renta de España). Previsiblemente, la población en situación de pobreza grave y severa no será ahora inferior al 5%, una cuarta parte del total de personas en riesgo de pobreza.

En cuanto al entramado institucional al que me refería al comienzo de este artículo, pueden señalarse tres deficiencias importantes. Una primera deficiencia tiene que ver con el hecho de que los servicios sociales prácticamente hubo que improvisarlos a partir de la transición democrática. Muchos de los primeros ayuntamientos electos tuvieron que hacer frente sin experiencia ni soporte a la creación de unos servicios sociales que se convertirían en lo que hoy llamamos “servicios sociales comunitarios”. Las Comunidades Autónomas tuvieron que continuar con la creación *ex novo* de un sistema de servicios sociales a partir de las transferencias de esas competencias. En suma, este tercer pilar del Estado del Bienestar no ha tenido el tiempo ni los recursos para consolidarse institucionalmente ni profesionalizarse, como ha sucedido con los servicios de salud o el sistema educativo, hoy mucho más maduros que aquellos otros. Aunque se ha avanzado notablemente y el esfuerzo de los profesionales ha sido muy importante, todavía queda un trecho muy importante que recorrer para que estos servicios alcancen el nivel que deben tener. Además, las competencias compartidas entre todas las Administraciones en materia de servicios sociales han hecho que se presten en condiciones poco homogéneas de unos sitios a otros, incluso dentro de una misma Comunidad Autónoma, dependiendo de la actuación de los gobiernos regionales, los ayuntamientos y las diputaciones provinciales. Hasta los espacios físicos en los que se ubican mantienen diferencias que van más allá de lo que puede esperarse de la mera variación arquitectónica. Tendría bastante interés para evaluar este problema disponer de un estudio sistemático comparado para toda España sobre este tema.

Una segunda deficiencia de estos servicios es que, pese a reconocerse en las leyes correspondientes los principios de prestación pública y universalidad, tales normas legales no han acabado de regular con claridad estas situaciones, hasta el punto de que los servicios sociales no constituyen derechos reconocidos de la ciudadanía ni las formas de acceso a ellos están articuladas de manera acorde con un reconocimiento de esta naturaleza. En este sentido, muchas de estas normas constituyen declaraciones de

principios e intenciones, más que regulaciones que delimiten con precisión las situaciones y los sujetos a los que están destinados los servicios y las condiciones bajo las que pueden accederse a ellos. Sin duda que la escasez de recursos para atender todas las situaciones que lo necesiten y la misma falta de conocimiento preciso de la magnitud de los problemas a atender, como antes se decía, han contribuido a esta indefinición, que en suma hace que no se haya superado del todo el viejo carácter asistencial de estas políticas.

Una tercera deficiencia está relacionada con el problema, que nunca parece bien resuelto, de la coordinación entre las distintas partes de la Administración que tienen competencias en la atención a los problemas sociales. Es un lugar común señalar esta deficiencia como una de las responsables de la falta de eficacia en la aplicación de estas políticas. Más allá de los aspectos organizativos que puedan estar en el origen del problema, probablemente se debe también a que el objetivo político de reducción de las desigualdades sociales, al que responde la política social, no consigue alcanzar su debida traslación a las prioridades de la gestión. La acción del Estado se está reduciendo a la de mero espectador del desarrollo y aplicación de estas políticas, sin entrar en estos desequilibrios, cuando en realidad lo que debería es tratar de universalizar un conjunto básico de derechos sociales universales y subjetivos, como pretende la ley de servicios sociales del Principado de Asturias de 2003, en la línea de lo que comentaba más arriba. Algo similar podría decirse de la acción de los gobiernos autonómicos respecto a los ayuntamientos y diputaciones provinciales.

Finalmente, está por desarrollar y practicar una concepción de estos servicios que respondan a la idea de bienestar social para toda la población y no sólo destinados a la parte de la población más necesitada. Eso requeriría la ampliación de los servicios y la reorientación de los que existen.

Algunos países han revisado o están revisando, como Alemania en este momento, sus políticas de bienestar, reduciendo el gasto que dedican a ellas. Probablemente tengan margen para hacerlo si se tiene en cuenta el nivel de gasto del que parten, como vimos antes. En el caso de España la revisión habría que hacerla al revés, ampliando los recursos que se destinan a bienestar social, para acabar de consolidar un sistema aun poco maduro. Eso sí, mejorando la gestión de las prestaciones y servicios y la adecuación a la realidad de un Estado descentralizado en el que tanto los gobiernos regionales como las corporaciones locales tienen competencias importantes en el bienestar social.